

LA POBREZA RURAL EN MÉXICO

LA POBREZA RURAL EN MÉXICO

Introducción: Razones para realizar un estudio sobre la pobreza rural en México

Este estudio es parte de la segunda de tres fases de un trabajo programático de largo plazo sobre la pobreza en México realizado por el Banco Mundial a petición del gobierno mexicano. La segunda fase consta de tres estudios: el presente, sobre pobreza rural, y dos informes complementarios: uno sobre la protección social y otro sobre la pobreza urbana. Aunque este trabajo se benefició de la extensa colaboración con representantes del gobierno y especialistas dedicados a trabajar en temas relacionados con la pobreza rural, los puntos de vista expresados aquí son exclusivos de sus autores.

Desde el ámbito de la política, existen por lo menos dos razones importantes para realizar un estudio independiente sobre la pobreza en México. La pobreza extrema es, principalmente, aunque no de manera exclusiva, un fenómeno rural: aunque sólo una cuarta parte de la población mexicana vive en zonas rurales, cerca de dos terceras partes de la población en pobreza extrema habita esas áreas. La pobreza rural difiere de la urbana en muchos aspectos importantes. Existen diferencias en las fuentes de ingreso entre los pobres rurales y los urbanos. La presencia de grupos indígenas es mucho mayor en las zonas rurales y los sistemas de producción, al igual que los riesgos económicos y de otros tipos que enfrentan los habitantes en condiciones de pobreza de las zonas rurales, así como sus estrategias para enfrentarlos difieren de las de aquellos que habitan en las zonas urbanas. Los habitantes en condiciones de pobreza de las zonas urbanas están rodeados de servicios y oportunidades — aunque tengan acceso limitado a ellos — que no están al alcance de aquellos que habitan en las zonas rurales. En cambio, los habitantes de las zonas rurales en condiciones de pobreza se benefician de redes de seguridad como la agricultura de subsistencia y vínculos dentro de la comunidad local que no están al alcance de los pobres urbanos. Estas diferencias apuntan a la necesidad de realizar intervenciones de política a la medida del problema.

El estudio se centra en la forma de mejorar el ingreso y las oportunidades de empleo a fin de abatir la pobreza en función del ingreso. Un resultado importante de la primera fase del Estudio Programático de Pobreza ha sido que, aunque se ha logrado un avance considerable para satisfacer las necesidades básicas en las zonas rurales y urbanas durante las últimas dos décadas, el progreso ha sido mucho menor en términos de la pobreza en función del ingreso. Así, el estudio se concentra en el análisis de la pobreza en función de los ingresos y las opciones disponibles para reducirla. De manera más específica, no se comentan los tópicos y programas relacionados con la salud, la educación y la infraestructura social.

Pobreza y tendencias socioeconómicas en las zonas rurales

La relación con los mercados y la modernización social han transformado al México rural, con cambios importantes en las características de la fuerza laboral y en las fuentes de ingreso y empleo. Sin embargo, estos cambios no vienen acompañados por un proceso de desarrollo económico dinámico capaz de reducir la pobreza y la desigualdad. Por ende, las zonas rurales deben recurrir a la ayuda externa, en forma de transferencias públicas y privadas, y cubrir las necesidades básicas de una gran parte de la población.

Pobreza

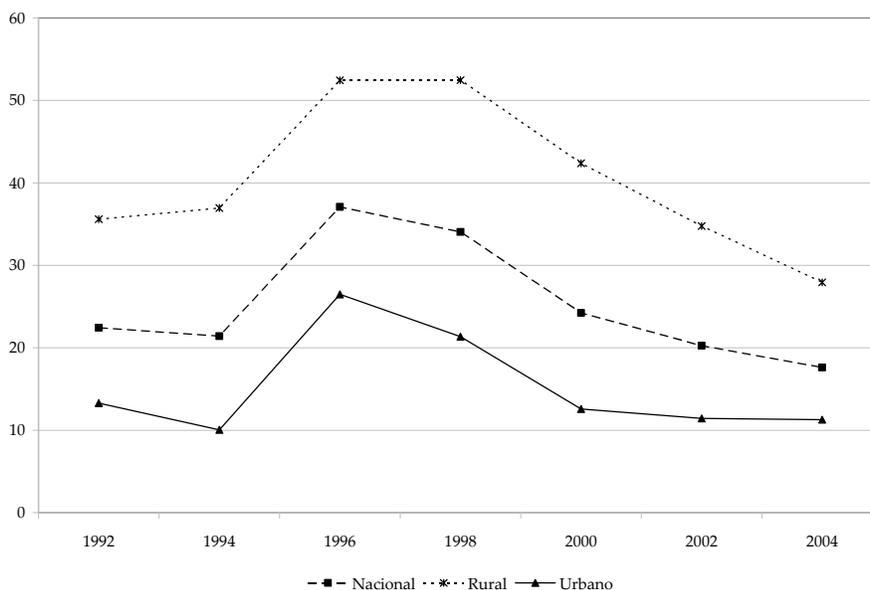
En 2004, el 28 por ciento de los habitantes en zonas rurales se encontraba en niveles de pobreza extrema y el 57 por ciento en situación de pobreza moderada.¹ Así, aunque sólo una cuarta parte de la población mexicana vive en zonas rurales, en estas regiones reside el 60.7 por ciento de la población en pobreza extrema y el 46.1 por ciento de los moderadamente pobres del país. Sin embargo, existen grandes diferencias en el tipo de pobreza en las zonas rurales, con un gradiente de incidencia que aumenta al pasar de las zonas semi-urbanas hacia las rurales dispersas y se incrementa también al pasar de la zona norte a la zona sur del país.² Con frecuencia, las diferencias regionales son más amplias que la distinción entre las zonas rurales y urbanas.

Entre 1992 y 2004 (sin olvidar la marca dejada por la crisis de 1995), la pobreza moderada y extrema en las zonas rurales y urbanas vivió un ciclo de comportamiento ascendente entre 1994 y 1996 y descendente a partir de ese año (Gráfico 1). Como se puede observar en el Gráfico 1, fue hasta el 2002 cuando la pobreza extrema en las zonas rurales se recuperó de la crisis 1994-95, y en el 2004 hubo una caída relativa con respecto al nivel de 1992.

¹ El término “pobreza extrema” se refiere a aquellas personas cuyo gasto en consumo es inferior a la línea de pobreza alimentaria que establece SEDESOL; Por su parte, la “pobreza moderada” se refiere a quienes muestran gastos en consumo inferiores a la línea de pobreza de activos que establece SEDESOL. Véase Banco Mundial (2004).

² Para fines estadísticos, se emplean dos conceptos de lo rural: el limitado, que consiste en poblaciones dispersas en localidades de menos de 2,500 residentes y que es la definición utilizada por el INEGI, y uno más amplio, que contempla a las poblaciones semi-urbanas en localidades de entre 2,500 y 15,000 residentes.

Gráfico 1. México: Pobreza extrema rural, urbana y nacional, 1992-2004



Fuente: Estimaciones del Banco Mundial con base en la ENIGH.

La falta de progreso generalizado en la reducción de la pobreza en el largo plazo en las zonas rurales se puede explicar principalmente como resultado de la crisis económica de 1995, la falta de dinamismo de la agricultura, el estancamiento de los salarios agrícolas y el descenso en los precios reales de los productos de este sector. Estas circunstancias se vieron compensadas en cierta medida por el aumento de las transferencias públicas y privadas, las mejorías en la orientación de segmentos de gasto público en zonas rurales y una expansión del empleo y el ingreso en las actividades rurales no agrícolas (RNA).

Empleo e ingreso

Se observa una modernización notable de las características de la fuerza laboral rural, luego del aumento en la participación de las mujeres, la pérdida de importancia del trabajo familiar y otras actividades laborales no remuneradas, con mejorías significativas en los niveles educativos de los trabajadores y un considerable envejecimiento de la mano de obra. En el caso del empleo rural también están teniendo lugar cambios importantes. Entre los más relevantes destaca el aumento en el empleo asalariado informal (que, entre 1995 y 2003 pasó de 19 a 28 por ciento para los hombres y de 14 a 18 por ciento para las mujeres) a expensas del trabajo no remunerado y la expansión en el empleo rural no agrícola (RNA) a costa del empleo agrícola. Se observa un cambio notable en la composición del ingreso rural, también para los pobres rurales. Las tendencias centrales son las siguientes: una caída notable en la importancia de la agricultura; un aumento sustancial del ingreso salarial (agrícola y no agrícola) con relación al autoempleo y los ingresos empresariales; un incremento significativo de las

transferencias públicas y privadas; y un crecimiento notable en la importancia de las ocupaciones no agrícolas de alto rendimiento como fuente de ingresos (Tabla 1). Los pobres rurales han sido parte de estos cambios, aunque continúan rezagados con respecto a la población que está fuera del nivel de pobreza.

Tabla 1. Participaciones de los ingresos rurales (%)

Participaciones en el ingreso de	1992		2002	
	Todos los hogares	Pobreza extrema	Todos los hogares	Pobreza extrema
Agricultura independiente	38.5	38.1	12.6	16.8
Trabajo agrícola asalariado	12.3	19.6	11.3	21.9
<i>Subtotal agricultura</i>	<i>50.8</i>	<i>57.7</i>	<i>23.8</i>	<i>38.7</i>
Actividades no agrícolas independientes	8.1	4.8	5.7	6.8
Trabajo asalariado no agrícola	20.4	15.9	36.1	17.2
Alto rendimiento	4.9	1.3	23.8	4.4
Bajo rendimiento	15.5	14.6	12.3	12.8
Transferencias	8.0	6.0	16.5	25.4
Otras fuentes	12.6	15.5	17.8	11.9
<i>Subtotal no agrícola</i>	<i>49.2</i>	<i>42.3</i>	<i>76.2</i>	<i>61.3</i>

Zona rural se define como localidades con menos de 2,500 habitantes.

Fuente: Cálculos del Banco Mundial con base en la ENIGH.

En respuesta a la crisis, los salarios rurales cayeron después de 1995. En 2003 aún no se recuperaban los salarios agrícolas, que continuaban siendo 11 por ciento inferiores al nivel de 1995. A pesar de que los salarios no agrícolas se recuperaron con un poco más de rapidez, no fue sino hasta 2003 que los salarios rurales promedio se recuperaron para alcanzar los niveles de 1995.

Para la población en condiciones de pobreza moderada, el desarrollo de las ocupaciones rurales no agrícolas ha sido un factor importante en el sostenimiento de los ingresos rurales, aunque no ha sido así para la población en pobreza extrema. A lo largo de la década pasada, la población pobre ha notado un ingreso marcado en las actividades rurales no agrícolas. En 1992, la participación de las actividades no agrícolas en el ingreso del primer quintil representó menos de una tercera parte. Sin embargo, diez años más tarde, en 2002, significó más de la mitad del ingreso total. En el caso del segundo y tercer quintil (que incluyen a la población moderadamente pobre), la participación aumentó a más de 60 por ciento. No obstante, las ocupaciones en las actividades no agrícolas de alto rendimiento parecen haber sido cubiertas por las personas comparativamente más acomodadas. En particular, entre la población en pobreza extrema su participación en las actividades asalariadas no agrícolas de alto rendimiento sólo aumentó de 1.1 a 4.4 por ciento del ingreso total. La participación en actividades RNA de alto rendimiento y las tasas de salario están relacionadas de manera inversa con muchos parámetros que típicamente se correlacionan con la pobreza: los

bajos niveles educativos, la pertenencia a grupos indígenas, la residencia en zonas dispersas y la lejanía de centros urbanos, entre otros elementos.

La agricultura y la pobreza rural

El crecimiento agrícola tiene un gran potencial de reducción de la pobreza en México. En este informe se muestra que el crecimiento agrícola reduce la pobreza extrema, la intensidad de la pobreza y la desigualdad en el ingreso para la sociedad en general. Por el contrario, la falta de dinamismo en el crecimiento agrícola y la ausencia de mejoras en la productividad de la tierra y el trabajo son una amenaza de consideración en términos de la pobreza rural. Por ello, resulta esencial para el alivio de la pobreza rural que se resuelvan los retos que enfrenta el sector agrícola, incluyendo el aumento de la productividad de la mano de obra y asegurar que la agricultura a pequeña escala y el segmento de cultivos de temporal sean más competitivos.

El crecimiento agrícola ha sido débil durante las últimas décadas, concentrándose sobre todo en el sector de agricultura comercial y, por consiguiente, dejando de lado, en gran medida, a la población pobre. Durante los años ochenta y noventa, el sector agrícola experimentó un crecimiento modesto de 1.5 por ciento por década, inferior al crecimiento del país y de la población. Sin embargo, la producción de alimentos creció más (cerca de 2.2 por ciento entre 1980 y 2002), en gran parte como resultado de cierta mejoría en el rendimiento de cada cosecha y de un cambio de combinaciones de cultivos hacia los de mayor valor. El crecimiento agrícola fue mayor en los estados del norte, donde la agricultura es una actividad más comercial, en las tierras de riego, donde se concentra la agricultura comercial y en las cosechas más vendidas.

En el sector agrícola, los niveles de productividad de la tierra y el trabajo están altamente rezagados con respecto a los sectores no agrícolas. Durante los años noventa, la productividad de la tierra y la mano de obra aumentó a un ritmo superior a 2 por ciento. Por su parte, también se registró crecimiento en la productividad de los factores. Sin embargo, la productividad de la tierra y la mano de obra en México es baja con respecto a los estándares internacionales, y la distancia entre la productividad de la mano de obra en la agricultura y otros sectores es más grande en México que en ningún otro país de América Latina. Sin embargo, la agricultura a gran escala no parece ser más eficiente en el uso de la tierra que el cultivo a pequeña escala. Un elemento importante en la explicación de la baja productividad es la falta de capital variable, que a su vez puede deberse a las restricciones crediticias que enfrentan los campesinos a pequeña escala, que les impiden emplear cantidades óptimas de insumos.

Políticas rurales y pobreza

Apoyo de las políticas agrícolas y de la tierra para la eliminación de la pobreza

Las políticas de apertura agrícola que se comenzaron a aplicar a fines de los años ochenta parecen haber beneficiado en especial a la agricultura comercial, teniendo poco impacto para los pobres. El impacto limitado para la competitividad de los pequeños agricultores y sobre la pobreza rural puede haberse debido a la falta de una estrategia suplementaria de largo plazo para la reestructuración agrícola y al poco apoyo mostrado para llevar a los campesinos pobres a reconvertirse a cosechas más prometedoras y aprovechar las nuevas *Oportunidades* de mercado.

Aunque son loables las iniciativas de política en el terreno de las finanzas, la investigación y la tecnología, los servicios de extensión y el acceso a la tierra, se requiere hacer más por los campesinos pobres que cultivan a pequeña escala. Con la Ley de Ahorro y Préstamo de 2001, la constitución del Banco Nacional de Servicios Financieros (BANSEFI) y la creación de la Financiera Rural en sustitución de BANRURAL se registraron algunas mejoras en el ámbito de las finanzas rurales. Sin embargo, aún queda mucho por hacer para establecer un sistema autosustentable de microfinanzas rurales, capaz de satisfacer la necesidad de contar con instrumentos de ahorro, créditos personales y de producción y otros servicios financieros. De forma similar, se está reformando el sistema de investigación y extensión agrícola, pero necesita adaptarse mejor a las necesidades de los pequeños agricultores. Por último, las políticas de reforma de la tierra que se aplicaron durante los años noventa trajeron consigo resultados importantes para los pobres rurales en función de la seguridad y la tenencia de la tierra. Sin embargo, han tenido poco impacto en el ingreso y la productividad de la tierra. La Secretaría de la Reforma Agraria dio inicio a un programa que facilita el acceso a la tierra y las inversiones complementarias para los campesinos jóvenes de los ejidos y las comunidades.

En términos generales, los programas de apoyo agrícola no se conciben como de reducción de pobreza, pero podrían orientarse mejor hacia la agricultura a pequeña escala. Por definición, no puede esperarse que estos programas –que entre los más importantes contemplan a *Alianza para el Campo*, *Procampo* y *Aserca*– se concentren en las necesidades de los más desvalidos, que son los pobres sin tierra. Los programas se orientan en general al sector comercial, con apoyo limitado de las necesidades de los campesinos más pobres. Aún así, no se cuenta con evidencias de que la agricultura a gran escala sea, *per se*, más eficiente en función del valor agregado por hectárea. Una mejor orientación de los subsidios y servicios hacia los pequeños agricultores representaría mejoras en este sentido. Entre otras cosas, se contemplaría la investigación, la asistencia técnica y la difusión adaptada a los pequeños agricultores, además del esfuerzo para establecer mejores vínculos con programas de desarrollo no agrícola, en especial los relacionados con las finanzas rurales. Debido a su extensa

cobertura, *Procampo* permite que la gran mayoría de los pequeños agricultores se beneficien del programa, aunque la distribución de los beneficios está sesgada hacia las propiedades de mayor tamaño. En términos más generales, se podría plantear el cuestionamiento acerca de si México cuenta con la capacidad fiscal para mantener programas de subsidio rural que no se orienten de manera específica hacia los pobres y que no resulten claramente en una mejoría de competitividad y sobre las ganancias en eficiencia que representa utilizar estos recursos para proporcionar más bienes públicos en las zonas rurales.

Apoyo de las políticas no agrícolas para el desarrollo rural para la eliminación de la pobreza

El desarrollo territorial ya es parte del enfoque mexicano hacia el desarrollo rural, pero podría reforzarse con un marco más amplio y coherente. Existen en particular dos programas no agrícolas relacionados con este enfoque: *Microrregiones* y *Microcuencas* (un tercero, *Zonas Marginales*, fue discontinuado). *Microrregiones* es una iniciativa reciente e innovadora en este sentido. El programa se centra en alcanzar las zonas marginadas, concentrando las inversiones para lograr masas críticas de infraestructura y servicios, además busca coordinar las inversiones para el desarrollo local que realizan diferentes organismos. Sin embargo, se han registrado dificultades para lograr la coordinación e involucrar a la sociedad civil local. Uno de los temas en este sentido es que muy poco de las inversiones se dirigen a actividades de generación de empleo e ingreso. Por su parte, el Plan Nacional de *Microcuencas* es un programa de bajo presupuesto y discreto, aunque interesante, dirigido a promover la planeación e inversión territorial en pequeñas cuencas acuíferas (de cerca de 40 km² y un promedio de 1,300 residentes) con la participación de la población local y las autoridades municipales. Aunque el tamaño de las *Microcuencas* resulta apropiado para ciertos tipos de inversión y planeación microterritorial, resulta demasiado pequeño para el desarrollo territorial a gran escala. Por último, la descentralización de la infraestructura social por medio del FAIS y el FISM también es un ejemplo de las iniciativas que buscan mejorar la distribución de recursos mediante la asignación de fondos entre municipios sobre la base de criterios objetivos y el aumento de la participación de las autoridades locales en las decisiones de inversión. La Ley de Desarrollo Rural Sustentable también apoya el enfoque territorial del desarrollo rural. Una característica fundamental de esta relación es la creación de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable en varios niveles. Sin embargo, una limitación de estos es las limitaciones en la membresía de los participantes locales en estos Consejos.

***Oportunidades*, el programa central de protección social de México, y *Procampo*, son los principales programas de transferencia de dinero líquido hacia las zonas rurales.** *Oportunidades* es un programa que se conoce bien. Su objetivo se centra en aliviar la pobreza extrema por medio de transferencias directas de dinero en efectivo a las mujeres con hijos pequeños y el fomento del desarrollo del capital humano. Este

programa fue analizado en la primera fase del estudio programático sobre la pobreza en México (*La pobreza en México: Una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del Gobierno*, Banco Mundial, 2004), por lo que no se comentará en el presente trabajo.

Apoyo de los programas que afectan la vulnerabilidad en el alivio de la pobreza

Algunos programas gubernamentales afectan la vulnerabilidad rural, incluyendo los programas de seguro agrícola y los fondos de aseguramiento contra desastres naturales. En términos generales, los programas de seguro agrícola no están adaptados para los más pobres, cuyas fuentes de ingreso no parten principalmente de la agricultura independiente y cuyas prácticas de cultivo tienden a ser de bajo riesgo. Pueden ser más relevantes para los campesinos moderadamente pobres que necesitan hacer la transición hacia cosechas de mayor valor, exponerse a riesgos de precio (tanto de insumos como de productos) y, tal vez adoptar tecnologías más riesgosas que se asocian con la agricultura comercial. El Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) es un fondo de aseguramiento del gobierno contra desastres naturales y un instrumento útil para absorber parte del impacto negativo sobre el ingreso que tienen los grandes choques de múltiples variables, también para los pequeños campesinos y los pobres rurales. Otros programas de desarrollo rural orientados hacia las inversiones en producción e infraestructura no tienen una función específica de protección social. Sin embargo, pueden contribuir en las estrategias de ingreso y manejo de riesgo a mediano y largo plazo de las familias pobres, al fomentar la formación de activos, el desarrollo productivo y la diversificación de las oportunidades económicas.

Vulnerabilidad y manejo del riesgo de los pobres rurales

Existe evidencia en torno a que las familias rurales en México se ven afectadas en gran medida tanto por choques idiosincrásicos como covariados. La enfermedad es el principal choque idiosincrásico que afecta a nivel individual o de familia (llamado choque idiosincrásico), mientras que los fenómenos naturales como las plagas, las enfermedades y las sequías son el origen del principal choque llamado covariado (que afecta simultáneamente a un grupo de individuos o familias) cuyos principales afectados son los campesinos. La ubicación dentro de la distribución del ingreso incide sobre la respuesta a los choques. Así, las familias más acomodadas recurren más al crédito que las más pobres, quienes dependen de una mayor participación en el mercado de trabajo. Existe cierta evidencia de que las familias más pobres experimentan menos choques que las más ricas y que aplican políticas de nivelación de consumo más estrictas. También se cuenta con evidencia de que la nivelación del consumo es más eficaz cuando los choques son idiosincrásicos que cuando son covariados. Así, por ejemplo, la nivelación principal que se presentó durante la crisis de 1995 se dio por medio de la reasignación del gasto en consumo a favor de los más básicos, en especial, el gasto en alimentación.

Las estrategias de administración de riesgo de los pobres rurales se basan en la diversificación del ingreso, la migración y la agricultura de subsistencia. La acelerada tendencia hacia la diversificación del ingreso durante la crisis de 1995 destaca su importancia. La emigración, que puede contemplarse como una forma de diversificación del ingreso, aumentó de manera considerable a partir de mediados de los años noventa. En 2002, por cada 100 familias rurales se contaban 35 migrantes a Estados Unidos y 71 migrantes dentro de México. La agricultura de subsistencia, aunque no es exclusiva de los campesinos pequeños o pobres, representa un papel de gran importancia como red de soporte para garantizar la seguridad alimentaria. La relevancia de la economía de subsistencia está en descenso, aunque es probable que siga siendo la principal red de protección social en zonas rurales y que continúe siéndolo durante muchos años más.

Estas estrategias de administración de riesgo no son gratuitas, por ejemplo, los costos sociales y emocionales de la emigración o las implicaciones sobre el ingreso de largo plazo de que los niños abandonen la escuela para trabajar o de posponer gastos en servicios de salud a fin de proteger el consumo de alimentos. La resistencia de los campesinos de mayor edad hacia la idea de transferir la tierra mediante la herencia en vida, o de otras formas, hacia los campesinos más jóvenes es parte de una estrategia más amplia de supervivencia unida a la administración de riesgo de los campesinos viejos que temen quedarse solos sin alguien que los cuide, sin ser capaces de ganar un ingreso suficiente para sobrevivir. Esta conducta racional de los campesinos mayores tiene consecuencias negativas de importancia en el uso de la tierra, las prácticas de cultivo y el acceso a la tierra por parte de los campesinos más jóvenes.

Opciones de política en la lucha contra la pobreza rural

En este trabajo se presentan opciones de política para intensificar la lucha contra la pobreza en zonas rurales, con base en las reformas de política que el gobierno mexicano está llevando a cabo en renglones como el desarrollo local, la aplicación de programas y la educación. No obstante, estas opciones, que se resumen en la Tabla 2, y se describen brevemente a continuación, deben analizarse en función de algunas consideraciones generales sobre el alivio de la pobreza rural.

- La estabilidad macroeconómica en México y el éxito del país para recuperarla y conservarla luego de la crisis de 1995 ha sido fundamental para evitar aumentos adicionales de los niveles de pobreza y deberá continuar siendo la esencia de cualquier estrategia de reducción de la pobreza.
- De igual manera, el aumento de las transferencias directas de dinero ha sido un elemento esencial para la vida de los pobres. No obstante, en el margen, el aumento de recursos podría aprovecharse mejor si se utiliza para fomentar el crecimiento del ingreso y el empleo.

- Existe la necesidad de dirigir la atención hacia las regiones y zonas marginadas, donde la pobreza se encuentra más concentrada, combinando el aumento de recursos con una evaluación de la capacidad de programas específicos para fomentar el desarrollo local y emplear mecanismos de acción dirigida adecuados a cada tipo de programa. Relacionado con lo anterior, las inversiones necesitan concentrarse para acumular masas críticas que impulsen el crecimiento endógeno.
- Es posible que la educación continúe siendo el factor relacionado más importante de la pobreza, y debe hacerse énfasis en el acceso, la calidad, la ampliación de establecimientos secundarios y la matrícula, además de fortalecer la capacitación técnica y vocacional para los habitantes rurales dedicados o no a actividades agrícolas.

En este contexto, las opciones para mejorar las intervenciones contra la pobreza rural se distribuyen en cuatro renglones: (i) profundización del enfoque territorial al desarrollo rural; (ii) revitalización de la economía rural para favorecer a los pobres rurales; (iii) mejorar el diseño y eficacia de las políticas y los programas de desarrollo rural; y (iv) apoyar a la juventud rural como elemento crucial para infundir dinamismo a la economía rural.

El enfoque territorial del desarrollo rural es un medio para lograr el desarrollo económico local y reducir la pobreza por medio de una coordinación económica centrada en la territorialidad. Mediante programas como *Microrregiones y Microcuencas* y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, el gobierno mexicano estableció las bases adecuadas para desarrollar un enfoque territorial integral. Los pilares de este enfoque son (1) el desarrollo multisectorial; (2) los vínculos entre las zonas rurales y urbanas; (3) el uso de la planeación territorial participativa como instrumento de coordinación económica y para organizar la demanda de intervenciones para el desarrollo; (4) la estructuración de intervenciones alrededor de un plan estratégico de largo plazo para el territorio; (5) la explotación del potencial económico de los activos territoriales; y, (6) el reconocimiento de la capacidad de movilización de la identidad territorial compartida. El enfoque territorial cambia la perspectiva de la competitividad sectorial hacia la territorial, ofreciendo un excelente marco para las intervenciones dirigidas a reducir la pobreza en las zonas rurales centradas en el desarrollo económico local equitativo. La profundización del enfoque requeriría de aplicar medidas tanto en el ámbito federal como en el regional.

Una visión integral del desarrollo rural comprende a las actividades agrícolas y a las no agrícolas. Por ello, es necesario centrarse en la familia más que en la unidad de producción agrícola como el receptor clave de la política rural. Este elemento se relaciona estrechamente con la política territorial que reconoce la heterogeneidad inherente del sector rural no agrícola y la necesidad de contar con un enfoque orientado hacia el desarrollo local.

La baja productividad de la tierra y la mano de obra en la agricultura apuntan hacia la intensificación como el mejor enfoque para aumentar el crecimiento agrícola. Se requiere realizar un sólido esfuerzo de política para ayudar a los productores a cambiar de cosechas de bajo valor a las de mayor valor, con un enfoque particular en los campesinos con equipamiento deficiente. Se requerirían programas para crear, conjuntamente, las condiciones que permitan a los campesinos llevar a cabo el cambio de cosechas. En este sentido, sería esencial la presencia de investigación y servicios de extensión y finanzas rurales de alcances amplios y con funcionamiento adecuado. Estos sistemas también son fundamentales para elevar los rendimientos de las cosechas, que es otro de los componentes de la intensificación. Por último, la importancia de la economía de subsistencia para la producción y como red de seguridad sugiere que el sector necesita formar parte de las políticas agrícolas orientadas hacia el aumento de la productividad.

La educación, en combinación con una mejor infraestructura es un poderoso determinante del aumento en los salarios rurales y de una mayor y mejor participación en las actividades rurales no agrícolas. La cobertura de la educación y los incentivos para asistir a la escuela no bastan; la calidad también es un elemento importante, al igual que el hecho de combinar la educación con otros activos productivos, incluyendo mejores conexiones viales, mejores comunicaciones y suministro de energía.

El gasto federal en el desarrollo rural es alto y una auténtica muestra de la importancia que, tradicionalmente, los gobiernos mexicanos han dado a las zonas rurales. Por ende, el tema se centra en la eficiencia y la eficacia de la puesta en marcha de los programas más que en la falta de recursos por sí misma. México se enfrenta a varios retos para aumentar la eficiencia de los programas. Algunos de estos retos se relacionan con las instituciones a nivel macro, entre las que destaca un ciclo presupuestario anual, un sistema electoral que tiende a funcionar en contra de la continuidad de los programas y la planeación estratégica a largo plazo y la organización sectorial del aparato del Estado. Otros obstáculos se relacionan con las normas operativas y presupuestarias para facilitar, por ejemplo, las intervenciones oportunas y la asignación de costos recurrentes suficientes (que son esenciales para el éxito de los programas productivos). También existen culturas organizacionales que no favorecen los enfoques multisectoriales y que refuerzan las visiones de corto plazo tanto para programas como para políticas. El fortalecimiento de las políticas de difusión, el otorgamiento de incentivos para operadores de programas y el fomento de su rendición directa de cuentas a los clientes o beneficiarios mejoraría la orientación hacia los usuarios y el alcance del programa.

Los trabajadores jóvenes (mujeres y hombres) podrían ser una fuerza sólida en la modernización de las zonas rurales si tuvieran acceso a activos y oportunidades de negocios. La población joven cuenta con un gran número de activos intangibles en comparación con las personas de la generación anterior, incluyendo mayores niveles

educativos y más familiaridad con las realidades del mercado y la globalización. Sin embargo, su potencial y energía se ven frustrados por la notable falta de acceso a la tierra y otros activos. La economía rural tiene muchas oportunidades latentes fuera de la agricultura que podrían ser aprovechadas por los trabajadores jóvenes. De ahí que los programas que proporcionen acceso a activos para la población rural joven deban contemplar actividades agrícolas y no agrícolas. El gobierno mexicano reconoce la importancia de los jóvenes iniciando programas para facilitar el desarrollo empresarial de campesinos jóvenes sin tierra. Si se profundiza en este enfoque, una dimensión importante contemplaría el otorgamiento de poder a la juventud rural en el proceso de toma de decisiones sobre el aspecto rural, fomentando el aumento de la confianza en ellos mismos, facilitando su liderazgo en sus comunidades y otras organizaciones rurales y ayudándoles a construir un proyecto generacional que aproveche al máximo su potencial como agentes del cambio social y económico en las zonas rurales.

Tabla 2. Resumen de opciones de política comentadas en el informe

1. Profundización del enfoque territorial para el desarrollo rural

A nivel federal:

- Dar poderes al Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable (CMDS) para actuar como organismo a nivel nacional para el fomento del enfoque territorial para el desarrollo rural.
- Armonizar las reglas operativas de los programas de desarrollo rural de las dependencias federales y coordinar sus actividades a nivel nacional dentro del marco que ofrece el CMDS.
- Crear un sistema de coordinación para la presupuestación de programas de desarrollo rural por parte de las dependencias federales.
- Crear un fondo nacional de desarrollo territorial.

A nivel regional:

- Establecer regionalizaciones compartidas en los estados
- Avanzar en la creación de organismos de coordinación económica territorial por medio de los Consejos Distritales de Desarrollo Rural sustentable regulados por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.
- Crear Centros de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable para que actúen como secretariados técnicos de los Consejos antes mencionados.
- Establecer un sistema de ventanillas únicas en los territorios para ofrecer información y dar curso a las demandas relacionadas con los diversos programas rurales.
- Formular planes estratégicos para los territorios aplicando los principios de la planeación participativa a fin de identificar los ejes de desarrollo alrededor de los cuales se concentran las inversiones territoriales.

2. Revitalizar la economía rural a favor de los pobres

Tecnología

- Incluir las necesidades de los campesinos pobres en los programas y métodos de investigación y extensión.
- Llevar las inquietudes ambientales a la investigación y extensión.
- Fomentar el debate nacional sobre cómo debería evolucionar el sistema de conocimiento agrícola para garantizar la competitividad con equidad, como medio para definir una estrategia nacional que mejore la tecnología rural.
- Fomentar el debate a nivel estatal a fin de definir los modelos de investigación y asistencia técnica más apropiados a los distintos tipos de agricultores y zonas rurales.
- Modernizar los planes de estudio de los centros de aprendizaje relacionados con el tema agrícola.

Activos ambientales

- Explotar las *Oportunidades* económicas que presentan los servicios ambientales como la custodia de carbón, la administración de mantos acuíferos y el manejo de la

biodiversidad.

- Explotar las *Oportunidades* de turismo rural que ofrecen los activos culturales, geográficos y de biodiversidad.
- Intensificar los programas de silvicultura comunitaria, ampliando su alcance para incluir la explotación sostenible de los recursos madereros y de otras clases, la protección y manejo de mantos acuíferos, la reforestación, los sistemas de agro-silvicultura, las plantaciones de silvicultura comercial y las industrias de procesamiento de la madera.

Finanzas rurales

- Ampliar las operaciones de BANSEFI con los recursos utilizados en la actualidad para financiar programas de crédito *ad-hoc*.
- Utilizar la Financiera Rural para contribuir al desarrollo de un sistema de microfinanzas a nivel rural.
- Apoyar con incentivos prudentes la introducción de distintos tipos de innovaciones en las operaciones de micrfinanzas rurales.
- Fomentar la coordinación económica entre las instituciones y programas formales e informales que ofrecen servicios financieros en zonas rurales mediante foros a nivel estatal.

Vulnerabilidad

- Fomentar la aplicación de programas que favorezcan la diversificación de cosechas, el cambio tecnológico y las medidas sanitarias que reduzcan la incidencia de choques naturales.
 - Estudiar la introducción de sistemas paramétricos de aseguramiento.
 - Reforzar los sistemas financieros rurales como medio de administración de riesgo.
- Apoyar la economía de subsistencia, en vista de su gran importancia como red de seguridad.

3. Mejorar el diseño y la eficacia de las políticas y los programas de desarrollo rural

Circunstancias políticas y administrativas de tipo macro

- Analizar la posibilidad de dar más continuidad a los gobiernos municipales
- Analizar la posibilidad de introducir sistemas de presupuestación con horizontes plurianuales
- Fomentar un papel más activo de la Secretaría de Hacienda en la coordinación de los programas federales con enfoque territorial

Normas operativas y presupuestarias

- Simplificar las normas operativas de los programas rurales
- Mejorar la oportunidad en el suministro de apoyos y eliminar el diferencial entre el periodo efectivo de gasto y el ejercicio fiscal.
- Garantizar la continuidad y la congruencia de las normas programáticas, incluyendo las condiciones para selección, los montos de los subsidios, las zonas a las que se

orientan y el tipo de beneficios que se otorgan

- Prestar la atención debida a la necesidad de obtener fondos recurrentes para la operación de programas, en especial los productivos

Culturas organizacionales

- Fomentar el cambio de la cultura de la desconfianza otorgando poder a los niveles administrativos medios y racionalizando el sistema en lo relacionado con los controles *ex ante*
- Garantizar la participación activa de todas las instituciones públicas relevantes en la aplicación de la Ley de Desarrollo Rural sustentable
- Introducir sistemas de supervisión y evaluación de manera simultánea con el diseño de los programas, dar a conocer los resultados de las evaluaciones, dar seguimiento a las recomendaciones con un programa de medidas y supervisar el avance del programa.
- Diseñar, como política de Estado, una estrategia de largo plazo para las zonas rurales, que cruce las fronteras entre partidos y duración de los gobiernos

Orientación de la clientela y otorgamiento de poder a los beneficiarios

- Mejorar la difusión de los programas y las normas de los mismos a fin de dar poder a los beneficiarios y evitar sesgos de selección.
- Difundir los resultados de las evaluaciones y los programas de acción entre los beneficiarios
- Fomentar la rendición directa de cuentas de los operadores de programas hacia los usuarios o beneficiarios de los mismos
- Fomentar una difusión adecuada de los programas y las evaluaciones participativas como medios para impedir conductas de búsqueda de rentas por parte de los operadores de programas

Incentivos para los operadores de programas

- Proporcionar a los operadores los incentivos económicos adecuados y vincularlos con el desempeño y la satisfacción de los usuarios
- Desarrollar el sentido de propiedad entre los operadores de programas y fomentar su capacidad y compromiso por medio de consultas con ellos, capacitación sistemática, establecimiento de redes, evaluaciones de desempeño, difusión de mejores prácticas, ética orientada hacia el usuario y espíritu de trabajo en equipo con miras a una meta común

Otras propuestas específicas

- Crear un comité técnico para analizar los temas de aplicación de programas de desarrollo rural
- Otorgar facultades al Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable para asumir un papel activo en la evaluación de programas de desarrollo rural
- Introducir *oidores* para dar seguimiento informal a los programas de desarrollo rural

en el punto de suministro e informar a los mandos administrativos
Fomentar el establecimiento de un sistema de “certificación de procesos” relacionado con la operación de programas y la participación de beneficiarios al estilo de los programas de certificación ambiental o las auditorías contables

4. Apoyar a la juventud rural como segmento crucial para el dinamismo de la economía rural

- Establecer un fondo territorial orientado hacia los trabajadores jóvenes sin tierra, complementado por un fondo para inversión y tecnología
- Permitir la traslación de los ejidos entre herederos
- Introducir un programa para otorgar algún tipo de prestaciones de seguridad social a los campesinos en edad avanzada que decidan transferir la propiedad de sus tierras
- Facilitar el acceso de los trabajadores rurales jóvenes a ocupaciones rurales no agrícolas por medio del otorgamiento de apoyos para la capacitación técnica y vocacional y la apertura de empresas

Fomentar la formación de organizaciones juveniles y el establecimiento de redes entre estas

